

# AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

EDUARDO FORTUNATO BIM

Prefácio

THIAGO MARRARA



THOMSON REUTERS

**REVISTA DOS  
TRIBUNAIS™**

# AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

EDUARDO FORTUNATO BIM



Revisão e diagramação eletrônica: Textos & Livros Proposta Editorial S/C Ltda.

CNPJ 04.942.841/0001-79

Impressão e encadernação: Orgrafic Gráfica e Editora Ltda.

CNPJ 08.738.805/0001-49

© desta edição [2014]

**EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS LTDA.**

MARISA HARMS

*Diretora responsável*

Visite nosso site: [www.rt.com.br](http://www.rt.com.br)

CENTRAL DE RELACIONAMENTO RT

(atendimento, em dias úteis, das 8 às 17 horas)

Tel. 0800.702.2433

e-mail de atendimento ao consumidor: [sac@rt.com.br](mailto:sac@rt.com.br)

Rua do Bosque, 820 – Barra Funda

Tel. 11 3613.8400 – Fax 11 3613.8450

CEP 01136-000 – São Paulo, SP, Brasil

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfilmicos, fotografícos, reprográfi cos, fonográfi cos, videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial, bem como a inclusão de qualquer parte desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características gráfi cas da obra e à sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos, do Código Penal), com pena de prisão e multa, conjuntamente com busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 101 a 110 da Lei 9.610, de 19.02.1998, Lei dos Direitos Autorais).

Impresso no Brasil [08-2014]

Profissional

Fechamento desta edição: [12.08.2014]



ISBN 978-85-203-5451-3



## SUMÁRIO

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| PREFÁCIO .....                     | 7  |
| LISTAS DE SIGLAS E ACRÔNIMOS ..... | 9  |
| INTRODUÇÃO.....                    | 21 |

### CAPÍTULO I

#### A cidadania, a democracia participativa e os instrumentos da democracia participativa sob a ótica da cidadania

|  |    |
|--|----|
| 1.1 A cidadania na participação administrativa não orgânica.....   | 24 |
| 1.1.1 O cidadão na participação administrativa não orgânica .....  | 28 |
| 1.2 A exceção da democracia participativa e o mito da democracia direta<br>(ausência de vinculação) .....  | 30 |
| 1.3 Os instrumentos políticos e administrativos da democracia partici-<br>pativa e as suas diferenças qualitativas (vontade geral versus vontade<br>do grupo)..... | 35 |
| 1.4 A infungibilidade da participação popular na democracia participa-<br>tiva pela representativa .....   | 43 |
| 1.5 A participação popular não vinculante como forma de controle pela<br>cidadania: controle-fiscalização .....  | 44 |
| 1.6 Possibilidade de participação popular na presença de atos vinculados   | 46 |

### CAPÍTULO II

#### O fundamento normativo das audiências públicas, legalidade e autocontenção judicial

|   |    |
|---|----|
| 2.1 O fundamento normativo: favor legal e direito de participação, não<br>ao devido processo legal..... | 49 |
|---|----|

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 2.2 | Ilegalidade das previsões meramente regulamentares que impõem a obrigatoriedade de audiências públicas ( <i>ex officio</i> ou a pedido) .....       | 57 |
| 2.3 | A autocontenção ( <i>self-restraint</i> ) judicial no direito de participação ( <i>Vermont Yankee</i> ), especialmente nas audiências públicas..... | 60 |

### CAPÍTULO III

#### A finalidade, a não vinculação e o caráter subsidiário e não plebiscitário das audiências públicas

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 3.1   | Finalidade (instrumentos de auxílio no processo decisório da Administração Pública) e função informativa endógena .....  | 71 |
| 3.1.1 | As audiências públicas realizadas pelo Poder Judiciário.....   | 80 |
| 3.2   | Finalidades sociológicas das audiências públicas: aptidão, não missão, para formar o consenso e potencializar a transparência administrativa.....                            | 82 |
| 3.3   | Ausência de efeito vinculante das audiências públicas.....   | 84 |
| 3.3.1 | Inexistência de vinculatividade ainda que na fase processual decisória .....   | 87 |
| 3.4   | As diferenças entre a audiência pública e o plebiscito e o veto: consulta a tema, não a ideia fechada e inalterada, e o princípio da mente aberta ( <i>open mind</i> ) ..... | 87 |
| 3.5   | A inexistência de deliberação nas audiências públicas .....  | 93 |
| 3.6   | O registro dos atos da audiência pública e o dever de analisar as considerações dos participantes, com a sua respectiva publicação.....                                      | 94 |
| 3.7   | A primazia da auscultação popular por escrito (consulta pública ou comentários): regime de exceção das audiências públicas .....   | 97 |

### CAPÍTULO IV

#### Teoria geral das audiências públicas no direito administrativo

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| 4.1 | Regime geral e aplicabilidade fora do âmbito do Poder Executivo ....                                 | 103 |
| 4.2 | A exceção da obrigatoriedade e a regra da facultatividade da realização das audiências públicas..... | 104 |



|      |  |     |
|------|--|-----|
| 4.3  | O direito de acesso ou de vista dos autos previamente à realização da audiência pública.....   | 107 |
| 4.4  | Desnecessidade de sobrecarregar a publicidade em relação ao tema da audiência pública: limites da participação informada.....  | 107 |
| 4.5  | Convocação: prazo, conteúdo e diferenciação com a divulgação .....   | 114 |
| 4.6  | Publicidade da convocação .....  | 119 |
| 4.7  | Limitações substanciais para as audiências públicas (federalismo, separação de poderes etc.) .....   | 123 |
| 4.8  | Ordem dos trabalhos e poder de polícia .....   | 123 |
| 4.9  | A duração das audiências públicas e a ausência do direito subjetivo de ser ouvido na audiência pública (discrecionariedade da autoridade convocante de escolher os participantes)..... | 127 |
| 4.10 | Prolongamento e número de audiências públicas: discrecionariedade administrativa.....  | 129 |
| 4.11 | Dever de o poder público garantir o pluralismo participativo na audiência pública.....   | 132 |
| 4.12 | Área de influência do empreendimento, local de realização e a superação da ilusão do localismo físico .....  | 133 |
| 4.13 | O dia e o horário da audiência pública .....   | 138 |
| 4.14 | Adiamento, desaforamento e substituição por outros meios participativos .....  | 139 |
| 4.15 | Desnecessidade da oralidade bilateral.....   | 141 |
| 4.16 | O transporte e a alimentação na audiência pública .....  | 146 |
| 4.17 | Decisões normativas cautelares e o diferimento da audiência pública ....   | 146 |

## CAPÍTULO V

### As audiências públicas do setor regulatório

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| 5.1 | A influência estadunidense nas audiências públicas do setor regulatório.....                            | 150 |
| 5.2 | As audiências públicas no processo decisório das agências reguladoras brasileiras .....                 | 152 |
| 5.3 | A natureza atípica (auscultação popular) das audiências públicas do sistema regulatório brasileiro..... | 156 |

## 16 | AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| 5.4 | As audiências públicas da Lei da Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia ..... | 161 |
| 5.5 | As audiências públicas da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) .....               | 161 |
| 5.6 | As audiências públicas do SUS para a incorporação de tecnologia em saúde .....                    | 162 |

**CAPÍTULO VI**

**As audiências públicas nas contratações  
públicas, sistema de saúde, responsabilidade  
fiscal, lei de acesso à informação e no direito  
eleitoral e agrário**

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| 6.1 | As audiências públicas nas contratações públicas: Lei de Licitações (Lei 8.666/1993), Saneamento Básico (Lei 11.445/2007) e Parcerias Público-Privadas (Lei 11.079/2004) ..... | 165 |
| 6.2 | As audiências públicas do Sistema Único de Saúde (SUS) .....   | 168 |
| 6.3 | As audiências públicas na Lei de Responsabilidade Fiscal .....   | 169 |
| 6.4 | As audiências públicas na Lei de Acesso a informação (Lei 12.527/2011, art. 9.º, II) .....   | 175 |
| 6.5 | As audiências públicas no direito eleitoral (Lei 9.504/1997, art. 105) .....   | 175 |
| 6.6 | As audiências públicas no direito agrário .....  | 176 |

**CAPÍTULO VII**

**As audiências públicas do direito ambiental**

|       |  |     |
|-------|--|-----|
| 7.1   | A audiência pública do processo de licenciamento ambiental .....                                 | 179 |
| 7.1.1 | Primazia dos comentários como instrumento participativo no licenciamento ambiental .....         | 183 |
| 7.1.2 | Direito potestativo à audiência pública? .....   | 184 |
| 7.1.3 | Dos legitimados para requerer a realização da audiência pública no licenciamento ambiental ..... | 189 |
| 7.1.4 | Ausência da audiência ou defeito em sua confecção .....  | 190 |
| 7.1.5 | Publicação e convocação .....  | 191 |
| 7.1.6 | Divulgação das informações necessária à audiência pública ....                                   | 194 |



|       |  |     |
|-------|--|-----|
| 7.1.7 | A reunião técnica informativa .....  | 194 |
| 7.1.8 | A consulta pública do Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno dos Reservatórios Artificiais (Pacuera): Res. Co-nama 302/2002 ..... | 196 |
| 7.2   | A natureza polimorfa da consulta pública da Lei 9.985 (SNUC): reuniões públicas e outras formas de oitiva.....                             | 197 |

## CAPÍTULO VIII

### As audiências públicas no direito urbanístico

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| 8.1 | Introdução às previsões de audiências públicas no Estatuto da Cidade..   | 207 |
| 8.2 | O papel do art. 29, XII, da CF/1988: cooperação das associações re-presentativas no planejamento municipal .....   | 211 |
| 8.3 | A audiência dos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambien-te natural ou construído, o conforto ou a segurança da população..... | 213 |
| 8.4 | As audiências públicas do plano diretor.....   | 214 |
| 8.5 | A audiência pública no processo de elaboração das leis orçamentárias   | 218 |
| 8.6 | A audiência pública das leis urbanísticas: a falácia da hiperintegração de diplomas legislativos.....  | 219 |
| 8.7 | O momento da realização da audiência pública no direito urbanístico e a ausência de iniciativa reservada das leis urbanísticas e do plano diretor.....   | 225 |

## CAPÍTULO IX

### A oitiva dos povos indígenas e tribais e sua relação com as audiências públicas

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 9.1   | Âmbito de aplicação: conceito de povos tribais e indígenas .....  | 234 |
| 9.2   | A questão da oitiva (coleta de opinião) dos povos indígenas (Conven-ção OIT 169 e CF/1988, art. 231, § 3.º): natureza de consulta e não de consentimento prévio ..... | 236 |
| 9.2.1 | A diferença entre a consulta prévia do art. 6.º, 1, a, e a do art. 15, 2, da Convenção OIT 169.....   | 242 |

|       |  |     |
|-------|--|-----|
| 9.3   | Diferença entre a oitiva das comunidades indígenas e tribais e as audiências públicas.....   | 247 |
| 9.4   | Oitiva somente quando empreendimento (de exploração de recursos) estiver em terras indígenas ou tribais: insuficiência do impacto direto .....                     | 247 |
| 9.5   | Momento da consulta: necessidade de oitiva para implementar/executar a obra, não para autorizá-la, ainda que condicionalmente .....                                | 249 |
| 9.6   | A representatividade dentro da comunidade indígena e boa-fé .....  | 251 |
| 9.7   | A necessidade de procedimentos prévios para a consulta e a razoabilidade do prazo .....  | 252 |
| 9.8   | A possibilidade de delegação da oitiva das comunidades indígenas pelo Congresso .....  | 253 |
| 9.9   | A participação da Fundação Nacional do Índio (Funai) no processo de licenciamento ambiental (IN Funai 01/2012) e a oitiva dos povos indígenas nesse processo ..... | 254 |
| 9.9.1 | Do fundamento normativo da IN Funai 01/2012: Portaria Interministerial MMA/MJ/MinC/MS 419/2011 .....   | 255 |
| 9.9.2 | Da federalização do licenciamento, do caráter auxiliar da Funai no licenciamento ambiental e a questão do termo de referência específico .....                     | 256 |
| 9.9.3 | Os motivos que autorizam a Funai a intervir no licenciamento ambiental.....  | 258 |
| 9.9.4 | A consulta às comunidades indígenas: legalidade do reforço participativo?.....   | 259 |

## CAPÍTULO X

### Informalismo, impacto de outros meios participativos e convalidação das audiências públicas

|      |  |     |
|------|--|-----|
| 10.1 | Informalismo e convalidação das audiências públicas .....                            | 263 |
| 10.2 | O impacto de outros meios participativos e convalidação das audiências públicas..... | 267 |



|  |     |
|--|-----|
| 10.3 O impacto da possibilidade de outros órgãos (Ministério Público e Defensoria Pública) conduzirem audiências públicas..... | 272 |
| 10.4 A convalidação mediante a audiência pública judicial .....  | 274 |
| CONCLUSÃO.....   | 275 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....   | 279 |

participação com todos os interessados em participar, desde que a audiência seja previamente convocada e que a audiência pública seja realizada em um local acessível a todos. Assim, a audiência pública é uma forma de participação popular que visa a garantir a transparência e a accountability do poder público, bem como a promover a participação cidadã na tomada de decisões públicas. A audiência pública é uma ferramenta importante para a promoção da transparência e da accountability do poder público, bem como para a promoção da participação cidadã na tomada de decisões públicas. A audiência pública é uma ferramenta importante para a promoção da transparência e da accountability do poder público, bem como para a promoção da participação cidadã na tomada de decisões públicas.

A audiência pública é uma forma de participação popular que visa a garantir a transparência e a accountability do poder público, bem como a promover a participação cidadã na tomada de decisões públicas. A audiência pública é uma ferramenta importante para a promoção da transparência e da accountability do poder público, bem como para a promoção da participação cidadã na tomada de decisões públicas. A audiência pública é uma ferramenta importante para a promoção da transparência e da accountability do poder público, bem como para a promoção da participação cidadã na tomada de decisões públicas.

Portanto, a audiência pública é uma ferramenta importante para a promoção da transparência e da accountability do poder público, bem como para a promoção da participação cidadã na tomada de decisões públicas. A audiência pública é uma ferramenta importante para a promoção da transparência e da accountability do poder público, bem como para a promoção da participação cidadã na tomada de decisões públicas.

A audiência pública é uma ferramenta importante para a promoção da transparência e da accountability do poder público, bem como para a promoção da participação cidadã na tomada de decisões públicas. A audiência pública é uma ferramenta importante para a promoção da transparência e da accountability do poder público, bem como para a promoção da participação cidadã na tomada de decisões públicas.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Constituição e Justiça e de Processo Legislativo. *Manual de Processo Legislativo*. Brasília: Senado Federal, 1996. p. 379.